BUROCRACIA PÚBLICA E CLASSES DIRIGENTES NO BRASIL

Luiz Carlos Bresser-Pereira

RESUMO

O Brasil experimentou a industrialização e um grande desenvolvimento econômico entre 1930 e 1980. É o período da estratégia nacional-desenvolvimentista iniciada por Getúlio Vargas e retomada, depois de uma crise nos anos 1960, pelos militares no poder. Em todo esse período, a burocracia pública desempenhou papel-chave, sempre associada à burguesia industrial. Essas duas classes surgem para a vida política nos anos 1930 e, associadas aos trabalhadores que desempenham o papel de sócios menores, promovem a Revolução Industrial brasileira. Nos anos 1960, a radicalização de esquerda e o alarmismo de direita, provocados principalmente pela Revolução Cubana de 1959, levam a um golpe militar em que burguesia e militares associam-se aos Estados Unidos. Não obstante, burguesia e burocracia pública voltam a adotar uma política econômica nacionalista e desenvolvimentista nos anos seguintes. Nos anos 1980, porém, a grande crise da dívida externa leva ao rompimento desta aliança, e, a partir do início dos anos 1990, à rendição ao neoliberalismo vindo do Norte. Nesse momento, a burocracia pública, desorientada, tratou de defender seus próprios interesses corporativos. A partir dos anos 1990, porém, envolve-se na Reforma gerencial do Estado de 1995. O neoliberalismo, contudo, que tornara-se dominante, perde hegemonia nos anos 2000 devido a seu fracasso em promover o desenvolvimento econômico. Estes dois fatos, de um lado, restabelecem novas perspectivas republicanas para a burocracia pública; de outro, sugerem que uma aliança renovada entre a burocracia pública e a burguesia industrial pode ser novamente possível, de forma que o país retome o desenvolvimento econômico.

PALAVRAS-CHAVE: *Estado*; *burocracia*; *empresários*; *pacto político*.

I. INTRODUÇÃO

Nas sociedades modernas, a classe empresarial e a alta burocracia pública são os dois grupos sociais estratégicos, do ponto de vista político. No processo de desenvolvimento capitalista, as classes sociais estiveram sempre em processo de transformação: a aristocracia perdeu poder e relevância durante o século XIX; o mesmo aconteceu com a classe camponesa; a burguesia deixou de ser apenas uma ‘classe média’ para incluir também uma camada alta; a classe trabalhadora diversificou-se, e uma parte dela ganhou denominação de camada ou estrato médio; a burocracia, que era um pequeno estamento situado principalmente dentro da organização do Estado, transformou-se em uma grande, senão imensa, classe profissional ou em uma tecnoburocracia, tanto pública quanto privada[1]. Em todo este processo, porém, a alta burguesia, formada por empresários e rentistas, e a alta burocracia política, constituída de burocratas profissionais e políticos eleitos, desempenharam sempre o papel político estratégico[2].

Ainda que a partir do século XX, quando a democracia tornou-se o regime político dominante e os trabalhadores e as camadas, tanto médias burguesas quanto profissionais, tenham aumentado sua influência graças ao poder do voto, os grandes empresários e a burocracia política – os primeiros como parte da classe capitalista e os segundos, da classe profissional – foram sempre os principais detentores do poder. Embora, com

[1] Uso a palavra “classe” em seu sentido clássico, presente em Marx e também em Weber, como dependente das formas de propriedade. Neste caso, a classe profissional controla a “organização” (tem a propriedade coletiva da organização, conforme discuti em Bresser-Pereira (1977b)), da mesma forma que a classe capitalista tem a propriedade individual do capital. Uso “camada” ou “estrato” no sentido da sociologia da estratificação social que se baseia nos critérios de renda, educação e prestígio social; nesse caso, cada classe pode incluir mais de uma camada.

[2] Entende-se aqui por rentistas os capitalistas inativos que vivem de dividendos, juros e aluguéis.

Recebido em 12 de dezembro de 2006.
Aprovado em 1º de julho de 2007.

freqüência, estivessem em conflito, porque possuem interesses corporativos diferentes, associaram-se mais freqüentemente em torno da construção e da consolidação das respectivas nações. Sempre souberam que seu poder e prestígio dependem essencialmente da autonomia e da força do Estado-nação que dirigem, o que leva-os a terem interesses comuns que superam eventuais divergências ideológicas.

Neste trabalho, procura-se fazer uma análise abrangente do papel desempenhado pela burocracia pública na sociedade brasileira – ou seja, pelo setor da classe profissional constituído pelos servidores públicos, os administradores das empresas estatais, os consultores da administração pública e os políticos profissionais. Como o interesse deste estudo volta-se para as classes dirigentes, sua atenção será dirigida para as camadas altas desses grupos, que podem ser denominadas "alta burocracia pública" ou "burocracia política". Incluem-se os consultores na burocracia pública, porque eles são, geralmente, ex-funcionários que desempenham papel importante na definição das estratégias organizacionais e administrativas do aparelho do Estado, constituindo parte da comunidade de gestores públicos.

Consideram-se ainda os políticos, porque, por um lado – embora eles tenham, com freqüência, origem burguesa e, mais recentemente, também origem trabalhadora –, quando são bem-sucedidos, profissionalizam-se, e a maior parte dos seus rendimentos passa a derivar do Estado. Também, porque, por outro lado, os altos burocratas não eleitos desempenham papeis políticos. O fato de incluir os políticos profissionais no conceito de burocracia pública não significa, entretanto, ignorar a ampla literatura existente sobre os conflitos entre políticos e burocratas nem desconsiderar a insistência de a alta burocracia não eleita brasileira distinguir-se dos políticos profissionais desde os anos 1930.

Há uma longa história deste conflito que, até hoje, persiste entre altos servidores públicos. Entretanto, por um lado, o caráter político da atividade dos altos servidores foi amplamente demonstrado na clássica pesquisa realizada nos Estados Unidos por Aberbach, Putnam e Rockman (1981). Por outro, como salientaram Loureiro e Abrúcio, "o aumento da cobrança democrática por parte da população e com a necessidade de uma atuação cada vez mais eficiente por parte do Estado, o limite entre o que é a tarefa do burocrata e o que cabe ao político vem-se tornando cada vez mais tênue e, em alguns casos, há um total 'embaralhamento' das duas funções" (LOUREIRO & ABRÚCIO, 1999, p. 70). A distinção entre os burocratas ou "técnicos", que seriam competentes e identificariam-se com a racionalidade e a eficiência, e os "políticos", que seriam clientelistas e despreparados, é uma ideologia tecnoburocrática. No Brasil, ela justificava-se nas fases iniciais do desenvolvimento capitalista brasileiro, quando os políticos, na esfera federal, estavam ainda muito presos aos coronéis e ao clientelismo local. Era um modo de a burocracia pública lograr legitimidade, ao opor-se às formas tradicionais de política. Estas formas, porém, foram mudando a partir de 1930, ao mesmo tempo em que o sistema político democratizava-se, de maneira que foi ficando claro, de um lado, a proximidade entre técnicos e políticos, de outro, a necessidade de controlar ambos democraticamente, não apenas os políticos. Ângela de Castro Gomes (1994), que estudou as novas elites burocráticas brasileiras, formadas, principalmente, por economistas e engenheiros, salientou o caráter maniqueísta dessa divisão, seu caráter de "tradição inventada"[3].

Nas sociedades modernas, na medida em que a classe profissional avança, o processo de profissionalização não ocorre apenas com os burocratas públicos não-eleitos, ocorre também com os eleitos. Estes estão para os empresários assim como os não eleitos estão para os administradores privados – dispõem de mais recursos políticos e estão mais dispostos a arriscar ou a aceitar uma relativa insegurança –, mas, afinal, fazem parte de uma mesma classe profissional que tem, no conhecimento, seu ativo mais importante e, na eficiência ou na racionalidade, sua justificação maior.

II. FORMAS DE ESTADO E PACTOS POLÍTICOS

É dentro deste quadro amplo, no qual o Estado é a expressão da sociedade, é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação, que de-

[3] A pesquisadora, entretanto, salientou que "embora nos últimos anos tal representação sofreu duros golpes, não se deve ter dúvidas sobre sua capacidade de sobrevivência" (GOMES, 1994, p. 2).

vemos compreender a burocracia pública. Esta, conjuntamente à classe profissional privada, faz parte da classe profissional que reivindica o monopólio do conhecimento técnico, organizacional e comunicativo, ao pretender ser a única classe com a capacidade de lograr eficiência nos processos de trabalho.

A atuação política da burocracia pública vai refletir esta condição básica. Como setor de uma classe social, ela vai defender seus interesses; sendo parte constitutiva do Estado, ela vai identificar-se com a organização do Estado, vai "vestir a camisa" do Estado, ao mesmo tempo em que vai responder às pressões das demais classes sociais. Conforme Paulo Sérgio Pinheiro, em seu estudo sobre as classes médias urbanas na Primeira República, a ação política da burocracia pública "vai depender do funcionamento concreto dos aparelhos de Estado e das relações do Estado com as diversas classes sociais" (PINHEIRO, 1978, p. 31). Na condição de parte da classe profissional e de elemento constitutivo do aparelho do Estado, a burocracia pública tende a fazer parte da classe dirigente. Já o fazia como burocracia patrimonial, no Império e na Primeira República; o fará como burocracia moderna no momento da proclamação da República e depois de 1930; alcançará a condição de classe dirigente principal entre 1964 e 1984; a partir de então, perde decisivamente poder juntamente à burguesia industrial, com a qual aliou-se desde os anos 1930.

QUADRO 1 – FORMAS HISTÓRICAS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

CATEGORIA	1821-1930	1930-1985	1990-...
Estado/sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes dirigentes	Latinfundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

FONTE: o autor.

As formas históricas do Estado no Brasil estão naturalmente imbricadas na natureza de sua sociedade e, portanto, expressam, de um lado, as mudanças por que vai passando a sociedade e, de outro, a maneira pela qual o poder originário – derivado ou da riqueza, ou do conhecimento e da capacidade de organização – é distribuído nesta sociedade. As formas do Estado brasileiro, pensadas de acordo com este critério, estão resumidas no Quadro 1. No século XIX, a sociedade é essencialmente "patriarcal" e "mercantil", porque é dominada pelo latifúndio agro-exportador e pelos comerciantes locais, que não incorporam ainda as idéias de progresso técnico e produtividade, enquanto o Estado conta com a participação importante de uma burocracia patrimonial.

A primeira forma histórica de Estado, o Estado patriarcal-oligárquico, é patriarcal no plano das relações sociais e econômicas internas e é mercantil no plano das relações econômicas externas. Caracteriza-se ainda pela participação na classe dirigente oligárquica de uma burocracia patrimonial. É um Estado dependente porque suas elites não têm suficiente autonomia nacional para formularem uma estratégia nacional de desenvolvimento: limitam-se a copiar idéias e instituições alheias com pouca adaptação às condições locais. A partir dos anos 1930, quando começa a Revolução Industrial brasileira, a sociedade passa a ser "industrial", porque, agora, os empresários industriais tornam-se dominantes, enquanto o Estado torna-se "nacional-desenvolvimentista", porque está envolvido em uma bem-sucedida estratégia nacional de desenvolvimento.

No Estado nacional-desenvolvimentista, dominante entre 1930 e 1980, a classe dirigente é caracterizada por uma forte aliança entre a burguesia industrial e a burocracia pública, e o período é marcado por um grande desenvolvimento econômico. Além de ser o momento da Revolução Industrial, é também o da Revolução Nacional: é o único em que a nação sobrepõe-se à condição de dependência. Seu sentido político maior é a transição do autoritarismo para a democracia,

mas será marcada por dois retrocessos: um em 1937 e o outro em 1964. Os anos 1980 são de crise e de transição, são o momento em que o país atravessará a pior crise econômica de sua história – uma crise da dívida externa e da alta inflação inercial – que merece o nome de Grande crise dos Anos 1980. Esta crise facilitará a transição democrática, mas, em compensação, debilitará a nação e a tornará novamente dependente. Surge, então, a forma de Estado ainda hoje dominante no Brasil: o Estado liberal-dependente.

A partir de 1991, as políticas públicas, embora conservando o caráter social acordado durante a transição democrática, tornam-se, no plano econômico, novamente dependentes, passando a seguir à risca as orientações vindas do Norte. Sociedade e Estado perdem o rumo, o Estado enfraquece-se e torna-se incapaz de fazer o que fizera entre 1930 e 1980: coordenar uma estratégia nacional de desenvolvimento. Com as aberturas comercial e financeira, deixa de ter capacidade de proteger-se contra a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio, que caracteriza os países em desenvolvimento, e entra em fase de desindustrialização e quase-estagnação. O retorno à condição de dependência coincide, por pequena diferença, com a transição democrática, porque ocorre em um momento em que as forças políticas que lideraram a transição não contavam com um projeto alternativo para enfrentar a crise do modelo nacional-desenvolvimentista. E também porque, nos anos 1990, logo após o colapso da União Soviética, a hegemonia ideológica do Norte sobre a América Latina tornara-se quase absoluta.

Apesar de ser comum identificar o período nacional-desenvolvimentista com o corporativismo, não usa-se este conceito, porque ele mais confunde do que esclarece. Nos anos 1930, há, de fato, um elemento corporativista no Estado brasileiro que reflete-se na Constituição de 1934, a qual prevê representação classista no Congresso. Entretanto, o que geralmente usa-se é o conceito de corporativismo de Schmitter (1974) e Cawson (1986), que buscaram, por meio dele, explicar sistemas políticos avançados como o da Alemanha, no qual o Estado tem como um de seus papéis intermediar interesses das classes capitalista e trabalhadora representadas por sindicatos. Nesse caso, o “corporativismo” brasileiro é compreendido de maneira negativa, como autoritário e excludente dos trabalhadores (SANTOS, 1990; COSTA, 1999) – o que, de fato, foi –, mas é preciso entender que o grau de desenvolvimento político do Brasil não possibilitava outra coisa.

Neste trabalho, serão examinadas também as reformas do aparelho do Estado. Do ponto de vista administrativo, o Estado será patrimonial até os anos 1930, prevalecendo, então, a confusão intrínseca ou inerente ao patrimonialismo entre o patrimônio público e o privado. Nos anos 1930 começa a Reforma Burocrática ou do serviço público. A administração passa a ser burocrática ou weberiana, preocupada principalmente com a efetividade da ação pública. A partir de 1995, quando começa a Reforma gerencial ou da Gestão Pública, a administração assume caráter crescentemente, gerencial na medida em que o critério da eficiência torna-se decisivo. A estas formas de Estado correspondem formas de burocracia: patrimonial, weberiana e gerencial, as duas últimas podendo ser consideradas “modernas”, mas a weberiana está ainda preocupada com a racionalidade formal da organização e com a efetividade de suas normas e regulamentos, enquanto que a gerencial já está voltada para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços, independentemente das normas e rotinas, que continuam necessárias, mas são flexibilizadas.

No Quadro 1, temos ainda os regimes políticos dominantes nesses três períodos: ele foi oligárquico, entre 1822 e 1930; autoritário, entre 1930 e 1985; democrático, a partir de então. Talvez mais significativos, entretanto, sejam os pactos políticos que caracterizam a sociedade brasileira, desde 1930, e que aparecem no Quadro 2. O período 1930-1959 corresponde ao Pacto Popular-Nacional de Getúlio Vargas, do qual participam a nova burguesia industrial, a nova burocracia pública moderna, setores da velha oligarquia e os trabalhadores; é também a primeira fase do Estado Nacional-Desenvolvimentista.

Ainda que a democracia seja estabelecida em 1945, não houve mudança de pacto político porque, embora nos 15 anos anteriores os trabalhadores não tivessem voto, já participavam, de alguma forma, do processo político por meio do populismo de Vargas. Adicionalmente, tanto o presidente Dutra, que o antecedeu, quanto o presidente Kubitschek, que o sucederá depois de um breve intervalo, serão eleitos nos quadros do Pac-

to popular-nacional que Getúlio Vargas liderou. Há, em seguida, uma crise, entre 1960 e 1964, que não muda o modelo econômico (que continua substituidor de importações e nacional-desenvolvimentista), mas muda o pacto político, que torna-se burocrático-autoritário, porque dele são excluídos os trabalhadores, e a burocracia pública militar ganha papel maior.

A partir de 1977, começa a crise desse pacto e do regime militar, surgindo outra coalizão política, o pacto popular-democrático de 1977. Esse pacto é conseqüência do rompimento da aliança que a burguesia havia feito com os militares e torna-se realidade a partir da adesão dos empresários – principalmente, industriais – às forças que lutavam pela redemocratização. O pacto popular-democrático chega ao poder em 1985, mas dois anos depois, com o fracasso do Plano Cruzado, colapsa na medida em que deixou claro que os novos governantes não tinham um projeto para as novas condições que o país enfrentava e principalmente para dar conta da grande crise da dívida externa e da alta inflação dos anos 1980. Temos, em seguida, um novo período intermediário de crise que transforma-se em hiperinflação, em março de 1990. No ano seguinte, depois do fracasso de um novo plano de estabilização, o Plano Collor, o país rende-se à ortodoxia convencional vinda do Norte, e o novo pacto político dominante passa a ser o pacto liberal-dependente, que tem como principais participantes os grandes rentistas que vivem de juros, os agentes do setor financeiro que deles recebem comissões, as empresas multinacionais e os interesses estrangeiros no país interessados em taxas de câmbio apreciadas. Falamos de "agentes" em vez de empresários do setor financeiro, porque a maioria deles provém diretamente da classe profissional privada e realiza seus ganhos no mercado graças a seu conhecimento e não a seu capital.

Há, no entanto, no período, um grande avanço econômico, que é a estabilização da alta inflação pelo Plano Real – um plano de estabilização comandado por Fernando Henrique Cardoso no governo de transição de Itamar Franco. Esse plano, entretanto, nada tinha a ver com a ortodoxia convencional já então dominante, mas fora o resultado da aplicação da teoria da inflação inercial desenvolvida por economistas brasileiros para resolver um problema que afligia a sociedade brasileira desde 1980.

QUADRO 2 – PACTOS POLÍTICOS

ANOS	PACTOS POLÍTICOS
1930-1959	Popular-nacional
1960-1964	Crise
1964-1977	Burocrático-autoritário
1977-1986	Popular-democrático (crise)
1987-1990	Crise
1991-...	Liberal-dependente

Fonte: o autor.

III. SURGE A BUROCRACIA MODERNA: 1930-1945

A burocracia de Estado moderna, que faz parte da classe profissional, já estava surgindo no final do século XIX, mas ela só ganha força política nos agitados anos 1920, quando as camadas médias urbanas da qual faz parte revelam de maneira intensa sua insatisfação com o domínio da oligarquia cafeeira que, aproveitando-se do voto aberto que permitia-lhe comandar o voto da população rural e da possibilidade de fraude eleitoral, não lhe dava espaço político. Virginio Santa Rosa acentua, com vigor, o sentido do tenentismo e da Revolução de 1930 como sendo resultado da profunda insatisfação das camadas médias urbanas, que incluíam a pequena burguesia, os profissionais liberais, os empregados privados e os servidores públicos médios civis e militares. Em suas palavras, "as classes médias urbanas, alijadas das posições de mando e cargos eletivos pela ação decisiva da plebe dos latifúndios, ficavam, absurda e criminosamente, à margem dos políticos brasileiros, sem influência orientadora nos destinos pátrios" (ROSA, 1976 [1933], p. 38). A partir, porém, da disputa ocorrida nos anos 1960 entre a Escola de Sociologia de São Paulo e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) pelo monopólio do conhecimento sociológico legítimo, formou-se uma espécie de "consenso" quanto ao caráter não-burguês, mas oligárquico, da Revolução de 1930 e, portanto, da sua importância menor na história brasileira. Não é o caso, aqui, de resenhar esta visão equivocada que, ao rejeitar a possibilidade de uma burguesia industrial nacional no país, renunciou também à idéia de nação. Hoje, esta questão está superada: sabemos que 1930 foi um divisor de águas da história brasileira, que a Revolução Industrial brasileira começou então

marcando o fim do Estado Oligárquico e o início do Estado Nacional-Desenvolvimentista. Esta transformação, entretanto, só foi possível porque a própria oligarquia dividira-se regionalmente, os setores voltados para o mercado interno dessa oligarquia aliando-se às camadas médias urbanas na luta por uma participação política maior. Nos termos de Nelson Werneck Sodré, "desde o momento em que a classe dominante se apresentava cindida, surgia a possibilidade de recompor a aliança entre os setores daquela classe e os grupos atuantes da classe média" (SODRÉ, 1962, p. 322). O comando coube a um político autoritário e nacionalista, cujo liberalismo e positivismo da juventude, importados da Europa, cederam à realidade de um país que não havia ainda realizado a sua revolução capitalista, mas apenas sua revolução mercantil. Getúlio Vargas liderou uma coalizão política heterogênea, a Aliança Liberal, para realizar a revolução e, depois, gradualmente, sem plano, mas com sentido de oportunidade, capacidade de conciliação, espírito republicano e visão do futuro, estabeleceu uma nova coalizão política baseada na aliança entre os setores substituidores de importação da velha oligarquia, os empresários industriais, os técnicos e os militares do governo, além dos trabalhadores urbanos[4]. Antes de 1930, não havia um Brasil feudal, como os intérpretes da primeira metade do século XX supuseram, mas houve um capitalismo patriarcal e mercantil, que, durante a Primeira República, esteve sob o domínio da burguesia cafeeira paulista. Nesse período, entretanto, ocorria em São Paulo a emergência de uma burguesia industrial de imigrantes e descendentes de imigrantes com pouca ou nenhuma capacidade de formulação e de atuação política[5]. Graças, porém, à liderança de Getúlio Vargas – e às condições favoráveis que abriram-se para o Brasil com a crise do sistema central nos anos 1930 –, a burocracia pública moderna terá afinal um papel entre as classes dirigentes brasileiras, associado à nova burguesia industrial manufatureira e aos velhos setores da oligarquia voltados para o mercado interno. Entre 1930 e 1964, estas três classes dirigirão o país em substituição à oligarquia agro-exportadora, associada aos interesses externos. Durante 15 anos sob regime autoritário ou semi-autoritário e, a partir de 1945, sob regime democrático. O período autoritário foi funcional para que a transição de poder realizasse-se, para que a Revolução Nacional – ou seja a formação do Estado-nação – e a Revolução Industrial completassem a Revolução Capitalista. Antes, não existia democracia, mas o regime eleitoral viciado impedia qualquer mudança – mudança que o sistema autoritário permitiu. O voto secreto, alcançado logo após a Revolução de 1930, foi fundamental, a partir de 1945, para que o poder não voltasse para a oligarquia agrárioexportadora em um país que ainda permanecia principalmente agrícola e pecuário. Conforme observa Pedro Cezar Dutra Fonseca, em sua análise dos governos Vargas, a Revolução de 1930 foi originalmente burguesa e oligárquica; obviamente, não criou a burguesia industrial porque "hoje há vasta bibliografia mostrando a importância da indústria brasileira na República Velha" (FONSECA, 1989, p. 144); mas, se sua origem foi oligárquica e burguesa, seus resultados foram eminentemente burgueses ou capitalistas; "a partir de 1930 começou no Brasil um novo tipo de desenvolvimento capitalista. Em linhas gerais, este consistiu em superar o capitalismo agrário e comercial assentado nas atividades exportadoras de produtos primários, rumando para outro cuja dinâmica iria gradualmente depender da indústria e do mercado interno" (*idem*, p. 184). Conforme assinalou Octavio Ianni, "o que caracteriza os anos posteriores a 1930 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do Estado burguês" (IANNI, 1971, p. 13).

No seio da burocracia pública, foram os militares e, especificamente, os "tenentes" que desempenharam um papel político decisivo. Conforme observa Maria Cecília Forjaz, "o comportamento político-ideológico dos tenentes só pode ser explicado pela conjugação de duas dimensões: sua situação institucional como membros do aparelho militar do Estado e sua composição social como membro das camadas médias urbanas" (FORJAZ, 1978, p. 20). O movimento tenentista, que surge das revoltas de 1922, 1924 e 1926, é um fenômeno político e militar original. Embora os tenentes tenham-se revoltado contra a hierarquia do Exército – e não há maior afronta para uma organização militar burocrática do que isso –, eles não foram expulsos do Exército, e as punições que sofreram afinal foram menores, por-

[4] A expressão "substituidor de importações" para caracterizar o setor da oligarquia agropecuária que participou de Revolução de 1930 é de Ignácio Rangel (1980).

[5] A grande exceção foi Roberto Simonsen.

que eles revoltavam-se em nome do prestígio e da missão do Exército[6]. Embora tenham participado de revoltas ou de revoluções, partilhavam uma ideologia essencialmente burguesa como a de Vargas. Não era, entretanto, uma ideologia liberal, mas uma ideologia nacionalista e intervencionista. O liberalismo é, sem dúvida, a ideologia por excelência da burguesia: foi baseada nele que a burguesia logrou vencer o Estado Absolutista dominado pela aristocracia. Mas as burguesias européia e a americana sempre foram, também, nacionalistas: foi o nacionalismo que permitiu à burguesia, neste caso, associada primeiro ao rei absoluto e depois aos governos parlamentares, formar os Estados-nação, definir suas fronteiras – as fronteiras de seus mercados seguros – e lograr êxito econômico na competição com os demais Estados nacionais. Nos anos 1920, quando surgem os "tenentes", ou nos anos 1930, quando Vargas abandona os liberais e associa-se e eles, o desenvolvimento industrial brasileiro exigia que o nacionalismo sobrepusesse-se ao liberalismo – e foi o que foi feito.

Os "tenentes" foram o lado militar da burocracia moderna do Estado que, a partir da Revolução de 1930, passa a fazer parte da nova coalizão política ou bloco de poder que se forma então. Houve, entretanto, uma burocracia civil do Estado que também começa a ganhar um papel decisivo a partir de deste ponto. Para que isto acontecesse, entretanto, era necessário que o próprio aparelho de Estado desenvolvesse-se criando os postos para a classe média que as escolas superiores estavam formando. E foi isto o que ocorreu. Os anos 1930 foram anos de abandono do liberalismo e de aumento do intervencionismo em todo o mundo. No Brasil, isto também ocorreu, não simplesmente como um mecanismo de defesa contra a depressão, como ocorreu nos Estados Unidos e na Europa, mas como uma forma de levar adiante uma estratégia nacional de desenvolvimento. E, para isto, não havia lugar para o liberalismo econômico, para o *laissez faire*. A hora é de organizar o Estado, de dar-lhe o pessoal e os instrumentos que lhe permitam desenvolver uma política nacional de desenvolvimento econômico.

[6] Conforme observa José Augusto Drummond em seu estudo sobre o movimento tenentista, os tenentes "não perderam seu valorizado vínculo com as instituições militares e nem a sua patente de oficiais" (DRUMMOND, 1986, p. 51).

Desde que chega ao poder, Getúlio Vargas entendeu que as deficiências administrativas eram centrais na explicação do atraso econômico do país. Para explicar a revolução, afirma Getúlio Vargas em discurso de 1931: "agravados esses males com a anarquia administrativa, a desorganização financeira [do Estado], e a depressão econômica [...] a reação impunha-se" (Vargas *apud* FONSECA, 1986, p. 160). A palavra de ordem, nesse período, é a da "racionalização", um outro nome para o planejamento da intervenção do Estado. Sem uma "boa administração", nada seria possível fazer. A partir desta ótica, a reforma burocrática ou reforma do serviço público impunha-se. Em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, Vargas lança seu governo nessa empreitada. A reforma burocrática de 1936, que tivera como precursor o embaixador Maurício Nabuco, terá em Luiz Simões Lopes a figura política e administrativa principal[7]. Em seguida, a Carta Constitucional de 1937 dá um passo adiante com a exigência de concurso público para os funcionários públicos e com a previsão de um departamento administrativo junto à presidência da República. No ano seguinte, este último dispositivo efetiva-se com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que passou a ser o poderoso órgão executor da reforma[8].

[7] Maurício Nabuco foi o pioneiro da reforma burocrática no Brasil ao estabelecer os princípios do mérito no Itamaraty no final dos anos 1920. Entretanto, Luís Simões Lopes foi o principal empresário público da reforma. "Lopes é o principal empresário de políticas públicas no período 1934-1937, embora Nabuco jogasse um papel importante em iniciar o processo de definição da reforma, e Vargas tenha sido o empresário político durante todo o tempo" (GAETANI, 2005, p. 99). Luiz Simões Lopes continuaria seu trabalho de racionalização do aparelho do Estado por meio da criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas, que, por meio da Escola Brasileira de Administração Pública, tornar-se-ia o centro principal de estudos sobre a administração pública no país. Em 1954, cria em São Paulo a Escola de Administração de Empresas de São Paulo, e, nos anos 1960, seu Curso de Administração Pública. Sobre essa reforma é também significativa a contribuição de Lawrence S. Graham (1968).

[8] O DASP foi criado pelo Decreto-Lei n. 579, de junho de 1938. Era, essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil que havia sido criado pela Lei n. 284, de outubro de 1936, que instituía também o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de mérito.

Com o Estado Novo, o autoritarismo brasileiro ressurgia com força, mas agora revestido de um caráter modernizante. Para justificar a decisão arbitrária, o governo apelou para a luta contra o comunismo e o integralismo, movimentos que haviam recentemente tentado tomar o poder, mas a sua verdadeira lógica estava na orientação de Vargas e de uma parte importante das elites nacionalistas brasileiras de levar a cabo a revolução nacional iniciada em 1930: de realizar a revolução modernizadora do país, dotá-lo de um Estado capaz e promover a industrialização não obstante à insistência da oligarquia agrário-mercantil no caráter "essencialmente agrícola" do Brasil. Embora a Revolução Nacional fosse uma revolução burguesa, o Estado Novo dará ênfase ao papel da técnica e dos técnicos ou profissionais cujo papel, nas empresas e principalmente na organização do Estado, era estratégico para o desenvolvimento econômico buscado. Em certos momentos, o papel dos profissionais era o de meramente justificar as decisões já tomadas, mas, em muitos outros, Vargas realmente valia-se dos conselhos e sugestões dos técnicos ou dos intelectuais públicos que reuniam-se em torno do DASP – e, mais amplamente, em torno do governo – para tomar suas decisões. Não apenas por meio do DASP, mas dos Conselhos de Geografia e de Economia e Finanças e do Ministério da Educação, que também foi uma fonte de pensamento da época, e de outros órgãos públicos que foram criados a partir de 1930, o Estado brasileiro reorganizou-se, ganhou consistência administrativa e um sentido nacional para sua ação, ao mesmo tempo em que uma rígida disciplina fiscal o mantinha sadio no plano financeiro. Com isso, estava sendo construído um Estado forte – capaz –; um Estado cuja alta burocracia pública passava, pela primeira vez, a ter um papel decisivo no desenvolvimento econômico brasileiro; um Estado que deixava de ser mero garantidor da ordem social, como ocorrera até 1930, para assumir o papel de prestar serviços sociais e principalmente de ser agente do desenvolvimento econômico; um Estado cujas burocracias técnica e política constituíam, ao lado da burguesia industrial, as classes dirigentes do país.

A burocracia pública teria ainda, no primeiro governo Vargas, um papel importante ao participar da criação das primeiras empresas de Economia mista que teriam um papel decisivo no desenvolvimento do país. Na II Guerra Mundial, Vargas hesitou entre o apoio aos Estados Unidos e à Inglaterra e o apoio à Alemanha e à Itália, mas percebeu que a vitória ficaria com os primeiros e decidiu, em um momento em que esta não estava ainda decidida, aliar-se aos primeiros. É bem conhecida a história de como Vargas usou esta decisão para obter o financiamento e a tecnologia necessários para a criação da primeira grande siderúrgica nacional – a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda. Com a criação desta empresa, da Companhia de Álcalis e da Companhia do Vale do Rio Doce, abriu-se um grande espaço para o desenvolvimento da burocracia pública. O país passava agora a contar com dois tipos de burocracia pública moderna: a burocracia de Estado e a burocracia das empresas estatais – dois grupos que teriam entre si seus conflitos, mas que seriam principalmente solidários na busca, de um lado, de maior poder e prestígio, e, de outro, de êxito no projeto de desenvolvimento nacional em curso. Os dois grupos técnicos ou modernos da burocracia, por sua vez, ganhavam melhores condições para se associar aos empresários privados. Conforme observa Martins, "de um lado, a junção dos empresários como os 'grupos técnicos' da burocracia no interior do aparelho do Estado; de outro lado, o fato de ser colocada em pé de igualdade com os empresários permite à tecnocracia adquirir a 'liberdade' necessária para planejar o desenvolvimento capitalista a partir de critérios 'universalistas'" (MARTINS, 1985). Com esse acordo, estabeleciam-se, assim, as bases para que a Nação, por meio de tentativas e erros, ganhasse densidade política, fizesse o diagnóstico do seu atraso e formulasse uma estratégia nacional bem sucedida de industrialização.

IV. NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO VITORIOSO: 1945-1960

Ao aliar-se aos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, Getúlio Vargas ganhava no curto prazo, mas sabia que o destino do Estado Novo estava selado. Não foi surpreendente, portanto, que em 1945, com a queda pacífica de Getúlio Vargas, o Brasil transformasse-se, pela primeira vez, em uma democracia digna desse nome – uma democracia ainda de elites, mas baseada em eleições livres e amplas[9]. O regime ditatorial violen-

[9] Os analfabetos continuavam sem direito ao voto, e os comunistas eleitos em 1946 foram logo cassados, mas estas restrições não são suficientes para que não se considere democrático o regime de 1945-1964.

tara direitos, mas, no final dos 15 anos do primeiro governo Vargas, o Brasil mudara: estava em pleno processo de revolução industrial e nacional. Entretanto, com a democracia, e como se fosse parte integrante dela, veio do Norte o liberalismo econômico que ameaçou interromper a transformação em curso. Em dois anos, as grandes reservas internacionais que o país acumulara durante a guerra foram transformadas em consumo de bens de luxo importados pelos novos ricos e por uma classe média deslumbrada. Como, porém, a transição democrática não implicara em conflito social maior, mas fora antes o resultado de um quase-consenso estabelecido entre as classes médias e as elites entusiasmadas com a vitória dos países democráticos na guerra; não implicara em uma mudança substancial na coalizão política dominante no Brasil desde 1930. Por isso, não foi surpreendente que, a partir de 1948, a política econômica do governo voltasse a reproduzir o acordo nacional entre a burguesia industrial, a burocracia pública e os trabalhadores em torno da estratégia de desenvolvimento econômico substitutiva de importações. Faltava à nova política a legitimação ideológica necessária, já que a anterior, baseada em grandes intelectuais como Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, ficara prejudicada pelo apoio que prestara ao Estado Novo. Essa legitimação, entretanto, surgiria na virada da década de 1950, no Brasil, com as idéias do grupo que a partir de 1955 seria conhecido como o grupo do ISEB, e na América Latina, com as idéias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)[10].

Com as idéias de Raúl Prebisch e Celso Furtado, da Cepal, legitimava-se a estratégia econômica de proteção à industria nacional. Esta legitimação baseava-se nas experiências bem-sucedidas de intervenção do Estado na Economia na Europa e no Japão, na nova teoria macroeconômica de base keynesiana e na crítica à lei das vantagens comparativas do comércio internacional que fora a principal arma ideológica do imperialismo liberal para dificultar a industrialização dos países periféricos e dependentes. A política econômica do Brasil desde 1930 constituíra-se em uma antecipação a essas críticas da mesma forma que as políticas fiscais expansionistas de Franklin Delano Roosevelt haviam antecedido a *Teoria geral* de Keynes. Por outro lado, as idéias dos grandes intelectuais do ISEB, Guerreiro Ramos, Ignácio Rangel, Vieira Pinto e Hélio Jaguaribe serão fundamentais para legitimar a industrialização substitutiva de importação no plano político. Serão eles que diagnosticarão e defenderão com mais vigor e coerência o pacto político formulado por Getúlio Vargas e a correspondente estratégia nacional de desenvolvimento – o nacional-desenvolvimentismo. São eles que mostram que o Brasil fora uma semicolônia até 1930, dominada por uma oligarquia agrário-mercantil aliada ao imperialismo, e que a partir de 1930 começa a Revolução Industrial e Nacional Brasileira, baseada em uma coalizão política formada pela burguesia industrial, a burocracia pública, os trabalhadores e a oligarquia substituidora de importações.

Essa análise ganha consistência e força quando, em 1950, Getúlio Vargas é eleito Presidente da República com uma grande maioria de votos. Nos quatro anos que seguem, até seu suicídio em 1954, o nacional-desenvolvimentismo de Vargas será conduzido sempre por ele mesmo, e por uma assessoria econômica da Presidência da República liderada por dois altos burocratas públicos – Rômulo de Almeida e Jesus Soares Pereira. Esta assessoria logra restabelecer as bases do desenvolvimento nacional a partir da criação de novas empresas estatais para se encarregar do desenvolvimento da infra-estrutura econômica do país; a Petrobrás e a Eletrobrás serão os principais resultados desse trabalho. Por outro lado, um outro grupo de técnicos mais liberais e mais comprometidos com a cooperação internacional, do qual fazem parte Ary Torres, Roberto Campos, Lucas Lopes e Glycon de Paiva, reúne-se em torno da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que, no entanto, sob o comando de Vargas, realiza um trabalho que mais complementa do que neutraliza a tarefa do primeiro grupo. Contribuía para isto o fato de que esses trabalhos e debates realizavam-se em um quadro intelectual em que o planejamento econômico do desenvolvimento estava legitimado: o quadro da teoria econômica do desenvolvimento (*development economics*) que nasce dos estudos de Rosenstein-Rodan, Nurkse,

[10] O ISEB, fundado em 1955 como setor do Ministério da Educação, decorreu da transformação de uma entidade de direito privado, o Ibesp (Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política), o qual, por sua vez, reuniu o Grupo de Itatiaia que se reunia desde o final dos anos 1950 em Itatiaia para discutir os problemas brasileiros. A Cepal inicia suas atividades em 1948 e, em 1949, publica seu estudo histórico que funda a escola estruturalista latino-americana.

Myrdal, Lewis, Singer, Rostow, Celso Furtado e Raúl Prebisch – um grupo de economistas do desenvolvimento originados no processo de criação das Nações Unidas e, indiretamente, do Banco Mundial. O liberalismo da época, portanto, era muito relativo, nada tendo a ver com o neoliberalismo que surgiria nos Estados Unidos nos anos 1960 e tornar-se-ia dominante nos anos 1980.

As novas empresas estatais e a decisão do Estado de investir na infra-estrutura econômica representavam vitórias para a ala nacionalista da burocracia pública econômica que, assim, concretizava seus planos de desenvolvimento, e ao mesmo tempo, criava postos de trabalho, prestígio e poder para si própria. Sua grande vitória, porém, será a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, por proposta do Ministro da Fazenda da época, o empresário industrial de São Paulo, Horácio Lafer. O Banco do Brasil encarregava-se, então, do financiamento da produção, e, com a criação da Carteira de Exportação e Importação (Cexim), passa a financiar o comércio exterior brasileiro. Continuava, entretanto, sem um órgão apropriado o financiamento dos investimentos industriais. Isto só ocorrerá em 1952, depois da volta de Vargas ao governo. Forma-se, então, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de 1951. Esta comissão fora antecedida, durante o governo Dutra, em 1948, por uma missão americana, a Missão Abink, que tivera como contraparte brasileira Otávio Gouvêa de Bulhões; não obstante seu corte liberal, aceitara o projeto de estabelecer-se no país um "capitalismo industrial". Esta proposta vai ganhar consistência no seio da Assessoria Econômica e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, criada para discutir e formular um plano de desenvolvimento para o país e seu financiamento internacional. Embora dominada pelo campo liberal, a Comissão Mista propõe que o Estado encarregue-se da infra-estrutura (energia, transportes, comunicações), enquanto as iniciativas privada e estrangeira encarregar-se-iam da mineração (principal interesse estratégico dos Estados Unidos naquela época em relação ao Brasil), e o Estado brasileiro garantiria o acesso de empresas americanas a seu mercado. Havia, naturalmente, um conflito entre os dois grupos de tecnoburocratas públicos, principalmente, porque o grupo nacionalista queria o monopólio estatal do petróleo, enquanto que o segundo o rejeitava. Mas estavam os dois grupos igualmente voltados para o planejamento econômico e a montagem de uma infraestrutura de transportes e de energia de base estatal. Na política da Comissão Mista já estava delineado o que viria a ser o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

Além de contribuir para o desenvolvimento econômico, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) passaria a ser, a partir de então, e até hoje – não obstante a todos os acidentes por que passou a burocracia pública brasileira – uma das bases da autonomia e de poder da burocracia pública brasileira. O Bndes, assim como o Banco Central, a Petrobrás e alguns outros órgãos orientados para a coordenação econômica, seria a materialização da estratégia de insulamento burocrático que caracteriza o desenvolvimento econômico de países como o Brasil em que a burocracia pública joga um papel decisivo, mas a democracia nascente obriga os políticos ao exercício da prática do clientelismo. Enquanto os órgãos pertencentes principalmente aos ministérios sociais são objeto de repartição política entre os partidos que apóiam o governo e os órgãos relacionados com a infra-estrutura são relativamente preservados, os órgãos de coordenação econômica são insulados do clientelismo. Essa é uma reivindicação da burocracia pública, mas é uma decisão dos próprios políticos que, assim, reconhecem o caráter estratégico dos órgãos de coordenação econômica e o perigo que representa para eles mesmos submetê-los ao clientelismo. Na medida, porém, em que o desenvolvimento econômico é acompanhado pelo desenvolvimento político do país, esse tipo de insulamento vai perdendo importância relativa porque, de um lado, o número de órgãos não submetidos ao clientelismo diminui, e, de outro, porque a sociedade passa a exercer um controle mais direto sobre as políticas que promovem.

Enquanto a burocracia pública em sentido amplo desenvolvia-se a passos largos no âmbito do Banco do Brasil, do Bndes e das empresas estatais, a burocracia pública estatutária, que a Reforma Burocrática de 1936 procurara definir e tornar meritocrática, retrocedera. Quando Getúlio Vargas volta ao governo, procura restabelecer a reforma, enviando ao Congresso, em 1953, um projeto global de reforma administrativa, mas não logra aprová-lo, como não o logrará Juscelino Kubitschek, que fará a mesma tentativa. Não

obstante, conforme relata Celso Lafer (2002 [1970]), a administração pública brasileira progredia: estimava-se que, em 1952, a porcentagem de servidores escolhidos segundo o mérito subia a 9%, contra 4%, em 1943[11]. O grande desenvolvimento da burocracia pública brasileira, entretanto, estava realizando-se paralelamente, por meio das empresas estatais, de organizações – na época, quase-estatais – como a Fundação Getúlio Vargas, criada em 1944 por Vargas e por autarquias como o Bndes. Quando, em 1956, Juscelino Kubitschek decide por um ambicioso Programa de Metas que, principalmente por meio da indústria automobilística, completará a Revolução Industrial brasileira iniciada por Vargas, o problema de qual setor da burocracia – se o estatutário ou o "paralelo" – deverá ser principalmente acionado se colocará novamente. Embora o Presidente tente a via estatutária, afinal a via paralela revela-se mais flexível e mais rápida; o grande número de órgãos que então são criados, entre os quais salienta-se o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), liderado por Lúcio Meira, empregam uma burocracia pública não estatutária, mas competente, recrutada segundo critérios de mérito; é a burocracia gerencial que está surgindo, nem mal havia-se formalizado a weberiana. Conforme observa Celso Lafer, "os auxiliares diretos de Kubitschek para a implementação do Programa de Metas eram todos técnicos de alto nível, experimentados não apenas nas tentativas anteriores de planejamento como também em cargos políticos relevantes" (*idem*, p. 85). Destacam-se, entre eles, além de Lúcio Meira, Lucas Lopes, Roberto Campos, e, mais adiante, já para criar a Sudene, Celso Furtado. Para o sucesso do plano, a escolha de uma burocracia paralela, que já pré-anunciava a lógica do Decreto-Lei n. 200 de 1967 e da reforma gerencial de 1995, foi fundamental.

O nacional-desenvolvimentismo fora vitorioso. O Brasil de 1960 era um outro país quando comparado com o de 1930. Seu desenvolvimento econômico fora extraordinário, um parque industrial sofisticado e integrado fora montado, de forma que podia-se dizer que sua Revolução Industrial estava completa; a Nação havia ganho coesão, autonomia e identidade, seu Estado, como organização, estava mais estruturado e profissionalizado e, como sistema constitucional-legal, estava mais legitimado por uma democracia nascente, de maneira que também sua Revolução Nacional estava completa; quando estas duas revoluções consumam-se, consuma-se também a Revolução Capitalista: o Brasil já não era mais uma sociedade mercantil e patriarcal, mas uma sociedade capitalista industrial na qual a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico passavam a fazer parte integrante do processo econômico.

Esse já é um mundo diverso do mundo patrimonialista descrito por Faoro, que, congelando a sociedade e o Estado nessa formação, indica que o Governo Vargas foi ainda uma expressão do Estado patrimonial. Faoro é claro a respeito: "De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações [...] a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista" (FAORO, 1975 [1957], p. 733-736). Ora, ao insistir nesta tese, Faoro ignora a diferença fundamental entre o patrimonialismo e a burocracia racional-legal, que Weber tanto salientou. Não considera o caráter essencialmente tradicional do Estado patrimonial, em oposição ao caráter moderno, racional-legal, do capitalismo industrial e da burocracia moderna. Erro que Sérgio Buarque de Hollanda, por exemplo, embora escrevendo muito antes, não cometeu quando afirmou: "O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos" (HOLLANDA, 1969 [1936], p. 106). Entretanto, um acontecimento não previsto – a Revolução Cubana de 1959 que, em breve, transforma-se em um episódio-chave na Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética – mudará no plano político o quadro otimista que o governo Kubitschek deixara, enquanto uma crise econômica interna aprofundará a crise política.

V. BUROCRACIA PÚBLICA NO PODER: 1964-1984

Durante o governo Collor, a burocracia pública viverá em sobressalto devido à política radical

[11] Em seu clássico trabalho sobre o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, Lafer (2002 [1970]) incluiu um capítulo sobre a administração pública brasileira com o objetivo de avaliar sua capacidade de implementar um plano de governo abrangente como foi aquele programa.

que as autoridades econômicas adotam para reduzir as despesas do Estado. Existe, entretanto, uma iniciativa importante que é a tentativa de transferir para o setor público a "estratégia da qualidade total" – uma forma de gestão bem-sucedida no setor privado. Esta iniciativa apontava para o novo. O mesmo não pode-se dizer da criação das "câmaras setoriais" – segundo Eli Diniz, "esse mecanismo representou a retomada das experiências – utilizadas em vários graus de êxito no passado – voltadas para a construção de espaços de elaboração de metas e diretrizes acordadas entre elites estatais e representantes da iniciativa privada" (DINIZ, 1997, p. 139). Esta iniciativa foi recebida calorosamente por vários setores que esperavam ver restabelecida a antiga forma de associação entre os empresários e a burocracia pública, mas era uma tentativa de se voltar ao passado em um quadro em que o Estado, totalmente afogado na crise fiscal e na alta inflação, não tinha mais poder para intervir no plano econômico de forma efetiva. O maior "sucesso" das câmaras foi o chamado Acordo das Montadoras que, significativamente, beneficiou um conjunto de empresas multinacionais.

O Brasil, como conseqüência do pacto popular-nacional e da estratégia nacional-desenvolvimentista que foi adotada entre 1930 e 1960, era, no final desse período, um país em pleno desenvolvimento econômico, que havia praticamente completado sua Revolução Industrial e Nacional. Em 1959, porém, ocorre a Revolução Cubana – uma revolução que inicialmente era apenas anti-oligárquica e antiimperialista, mas que, no quadro da Guerra Fria, e dada a incapacidade dos Estados Unidos de aceitarem a nacionalização de empresas americanas que os revolucionários começavam a realizar, transforma-se em uma revolução comunista apoiada pela União Soviética. Wright Mills viajou para Cuba logo após a revolução, verificou que ela não era comunista e apelou a seus compatriotas americanos que a aceitassem em vez de lançar o país aos braços do comunismo. Seu *Listen, Yankees* (1960), entretanto, não foi ouvido e Fidel Castro caminhou em direção ao comunismo. Não cabe aqui discutir quais foram as conseqüências desta revolução para o povo cubano; para a América Latina e particularmente para o Brasil, porém, não há dúvida que foram desastrosas. A revolução socialista em Cuba, em um momento em que a Economia da União Soviética estava ainda crescendo aceleradamente e Kruschev prometia alcançar em breve o nível de desenvolvimento dos Estados Unidos, levou imediatamente a uma radicalização política de setores importantes da esquerda brasileira que imaginaram poder repetir aqui a experiência cubana.

Esta radicalização aconteceu aqui em um momento em que, à crise econômica provocada pelos gastos excessivos e pela apreciação do câmbio durante o governo Kubitschek, somava-se a crise política causada pela eleição e subseqüente renúncia do Presidente Jânio Quadros, e pela assunção à Presidência da República de João Goulart. Goulart, por suas tendências de esquerda, não contava com a confiança da burguesia que agora unificava-se politicamente, depois de haver permanecido dividida durante 30 anos nem com a confiança dos militares que também rejeitavam radicalmente o socialismo ou o comunismo. O resultado da radicalização da esquerda e do alarmismo da direita, em um quadro de crise econômica e instabilidade política, foi o golpe militar de 1964, que ocorre com o apoio dos Estados Unidos.

O pacto popular-nacional de Vargas, reunindo burguesia industrial, burocracia política e trabalhadores, que estava em crise desde 1960, rompe-se definitivamente. O novo pacto que reunirá toda a burguesia e a burocracia política na qual os militares voltam a ser preeminentes é o pacto burocrático-autoritário. O ciclo nação e desenvolvimento que caracterizara a sociedade durante todo a primeira metade do século estava encerrado na medida em que os dois setores mais nacionalistas da classe capitalista e da burocracia pública, respectivamente, os empresários industriais e os militares, haviam aliado-se aos americanos. Um pouco mais tarde, no final dos anos 1960, começaria, no âmbito da sociedade, outro ciclo que denominamos de "ciclo democracia e justiça social" – um ciclo no qual a sociedade esquecia a idéia de nação, aceitando a dependência, e supunha o desenvolvimento econômico assegurado (estávamos em pleno "milagre econômico"); mas, em compensação, definia como objetivos sociais básicos a correção das duas distorções que aquele desenvolvimento causava: o autoritarismo e a desigualdade.

No âmbito do Estado, entretanto, a estratégia nacional-desenvolvimentista teria prosseguimento no quadro de um pacto político no qual a burocracia política, principalmente militar, mas tam-

bém civil, matinha sua aliança com a burguesia e, principalmente, com a burguesia industrial. O modelo político, além de autoritário, era excludente do ponto de vista político e social, afastando os trabalhadores e as esquerdas do poder e promovendo uma forte concentração de renda da classe média para cima, no quadro do que chamei de "modelo de subdesenvolvimento industrializado"[12].

Entre 1964 e 1984, inverte-se a relação entre a burguesia industrial e a burocracia política no Brasil, porque esta, apoiada no seu setor militar, passa a ter precedência sobre a primeira. Depois de um processo de ajustamento fiscal e externo que faz a inflação retornar para níveis aceitáveis e equilibra a conta corrente do país, conduzido por Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões, e de uma série de reformas que, significativamente, levam à nacionalização da telefonia e à criação da Eletrobrás não obstante o credo liberal e internacionalista dos dois economistas, o Banco Central é criado, substituindo a carteira do Banco do Brasil, a Sumoc, que desde 1944 desempenhava esse papel. E o modelo de industrialização por substituição de importações – ou, mais amplamente, a estratégia nacional-desenvolvimentista – é retomada com vigor por meio de dois Planos Nacionais de Desenvolvimento. A Eletrobrás ganha impulso, e é definido um modelo tripartite envolvendo o Estado, empresários nacionais e empresas multinacionais para instalar no país a indústria petroquímica.

No plano da administração pública, dois fenômenos aparentemente contraditórios irão ocorrer: a concentração e centralização do poder na União, e "a rápida e significativa ampliação da administração indireta ou descentralizada *vis-à-vis* a administração direta ou centralizada a nível federal" (WAHRLICH, 1979, p. 8). Desde o início dos anos 1960, formara-se a convicção de que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento do país. Na verdade, esta insatisfação datava da década anterior, mas o desenvolvimento econômico acelerado que ocorria então permitia que as soluções encontradas para contornar o problema tivessem caráter *ad hoc*, como foi o caso dos grupos executivos setoriais do governo Kubitschek. No momento, entretanto, em que a crise desencadeia-se, no início dos anos 1960, a questão retorna. Guerreiro Ramos expressa a insatisfação com o modelo burocrático vigente: "Modelo obsoleto de organização e burocracia configura a prática administrativa dominante. Consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem" (RAMOS, 1966, p. 19). Os estudos para uma reforma que tornasse mais eficiente a administração pública começaram a ser realizados em 1963, quando o Presidente João Goulart nomeou o Deputado Federal Amaral Peixoto como Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, com a incumbência de dirigir diversos grupos de estudos, encarregados da formulação de projetos de reforma[13].

No final desse ano, a Comissão apresentou quatro projetos importantes, tendo em vista uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo. Foi, entretanto, só depois do golpe de Estado de 1964 que essa reforma viria a ser realizada.

Em 1967, Roberto Campos comandou uma reforma administrativa ampla – a reforma do Decreto-Lei n. 200 ou a reforma desenvolvimentista – que será pioneira, anunciando a reforma gerencial ou da gestão pública de 1995. Para formular e implementar a reforma uma comissão fora montada, já em 1964, a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), tendo Hélio Beltrão como seu presidente e principal inspirador das inovações[14]. A reforma tinha um caráter nitidamente descentralizador.

Denominamos essa reforma de "reforma desenvolvimentista" porque ela era realizada no quadro do nacional-desenvolvimentismo, quando todos os esforços do país voltavam a centrar-se

---

[12] Analisei esse novo modelo originalmente em Bresser-Pereira (1970); incluí e ampliei análise em *Desenvolvimento e crise no Brasil* (BRESSER-PEREIRA, 2003 [1968], p. 168-178) a partir de sua terceira edição, de 1972, e completei-a no livro *Estado e subdesenvolvimento industrializado* (BRESSER-PEREIRA, 1977a). Neste livro faço ampla discussão da classe média profissional e da sua burocracia pública.

[13] Objetivando "a reforma dos serviços públicos federais", a Comissão Amaral Peixoto foi instituída pelo Decreto n. 51 705, de 14 de fevereiro de 1963.

[14] José N. T. Dias foi seu Secretário-Executivo; seu papel na implementação da reforma foi fundamental.

na industrialização depois da crise da primeira metade dos anos 1960, e porque vinha, de alguma forma, chancelar e dar mais coerência à experiência de descentralização e de montagem de uma administração paralela que caracterizara esse desenvolvimento no plano administrativo. Duas idéias são centrais: a distinção entre a administração direta e indireta e, nesta, a criação de fundações públicas que passam a poder contratar empregados regidos pela legislação aplicada às empresas privadas. Há uma evidente correlação entre essa instituição e as organizações sociais que estariam no centro da Reforma gerencial de 1995.

A partir de 1979, Hélio Beltrão, que havia participara ativamente da Reforma Desenvolvimentista de 1967, volta à cena, agora na chefia do Ministério da Desburocratização do governo Figueiredo. Entre 1979 e 1983, Beltrão transformou-se em um arauto das novas idéias; criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, propondo uma administração pública voltada para o cidadão. Seu Programa Nacional de Desburocratização foi por ele definido como uma proposta política visando, pela administração pública, a "retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado" (BELTRÃO, 1984, p. 11; cf. WAHRLICH, 1984).

Graças ao ajustamento macroeconômico, ao fortalecimento das empresas estatais, à nacionalização da telefonia e ao grande desenvolvimento que passa a conhecer a partir de então, sob o comando do Ministro das Comunicações, Euclides Quandt de Oliveira e às reformas, principalmente, tributária e administrativa, o Estado fortalece-se, seu projeto de industrialização recupera substância e o país volta ao desenvolvimento econômico de forma acelerada. Contribui para o "milagre econômico" (1968-1974) que então ocorre uma nova política macroeconômica pragmática, comandada desde 1968 por Antônio Delfim Netto, que percebe que a inflação residual tinha mais caráter administrado ou de custos do que de demanda. Seguindo, então, os ensinamentos de Ignácio Rangel, aproveita a oportunidade e adota uma política expansiva que leva a uma queda da taxa da inflação. Enquanto isso, ocorria no plano macroeconômico, no seio da burocracia pública no qual os políticos haviam perdido poder, a nova estrutura do aparelho do Estado e o fortalecimento do núcleo de empresas estatais, que facilitam o processo de desenvolvimento econômico do lado da oferta agregada. A liderança do esforço de planejamento da oferta que ocorre caberá, durante grande parte dos anos 1970, ao Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso.

O êxito econômico do empreendimento leva a um novo aumento do poder e influência da tecnoburocracia pública. E leva, também, a um aprofundamento da sua aliança com a burguesia industrial pela execução dos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Não obstante ao êxito da burocracia pública em promover o desenvolvimento econômico e aos esforços do governo de implementar a Reforma Desenvolvimentista pelo Ministério do Planejamento, a crítica do sistema administrativo brasileiro, porque não adaptava-se ao modelo clássico de administração pública, continuava viva. Ela vai aparecer principalmente no estudo realizado por Edson Nunes (1997 [1984]), que vê nessas práticas um obstáculo central ao desenvolvimento econômico do país e a estratégia de insulamento burocrático como a forma de contornar o problema. Embora esta crítica fosse compreensível, não era, entretanto, inteiramente justificada. O clientelismo que havia ressurgido em 1946, com a primeira democratização, voltaria em 1985, com a redemocratização. Durante o regime militar, porém, ele permanece presente, sem, entretanto, impedir que o Estado realizasse seu papel de promoção do desenvolvimento econômico.

Isto foi possível porque, por meio do sistema paralelo, havia surgido uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Assim, forma-se, no país, dentro da burocracia pública, não obstante a mobilidade dos altos burocratas, uma nítida clivagem entre os altos funcionários públicos e os dirigentes das empresas estatais. Na pesquisa que Luciano Martins dirigiu, em 1976, "o problema central que se coloca é o das articulações entre o setor governo e o setor produtivo do Estado" (MARTINS, 1985, p. 72, 208): os executivos públicos do segundo setor ganham grande autonomia, seus salários descolam-se daqueles dos funcionários, e os controles sobre eles passam a ser relativamente reduzidos.

A forma de seu recrutamento é mais por cooptação do que por concurso. Sua auto-identificação é com a condição de "executivos" e não de "funcionários". Na pesquisa com 107 altos servidores, 77% dos servidores do governo ou aparelho do Estado e 95% dos executivos das empresas estatais identificaram-se com a primeira em vez da segunda denominação. Na mesma época, oriento tese de doutorado de Vera Thorstensen (1980), na qual o tema central é o do conflito entre os dois setores da burocracia pública na sua relação com as empresas privadas, os representantes do governo procurando regular tanto as empresas privadas quanto as estatais, enquanto os executivos destas últimas buscavam uma associação mais direta com os empresários privados.

Essa elite burocrática política, contratada principalmente por intermédio de empresas estatais, seguia uma carreira informal e muito flexível, que Ben Ross Schneider (1994 [1991]) estudou de maneira inovadora[15]. Os novos administradores públicos eram principalmente engenheiros e economistas, que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma Burocrática de 1938. Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de Economia mista foram substanciais. A questão central que colocou-se foi: de que forma explicar como um Estado tão pouco institucionalizado como é o brasileiro tenha tido um efeito tão positivo para a industrialização do país. Ao fazer essa pergunta, ele tinha, naturalmente, como modelo alternativo, o modelo weberiano de burocracia, no qual a organização burocrática é fortemente institucionalizada, e os burocratas são estritamente fiéis a ela.

No Brasil, não foi isso que Schneider observou. Pelo contrário, o que viu foram organizações estatais mal estruturadas e fragmentadas, a inexistência de carreiras claramente definidas e formalizadas, e uma intensa circulação dos burocratas entre as agências. Viu também que os critérios de promoção não eram os critérios clássicos da burocracia: antiguidade e mérito aferido principalmente por exames, mas a confiança que o burocrata era capaz de inspirar em seu chefe e a capacidade de alcançar resultados. O próprio conceito de burocrata teve de ser ampliado. Burocratas – ou, mais precisamente, altos burocratas – eram todos aqueles que trabalham nos principais cargos do governo brasileiro. Mas esses burocratas não enquadravam-se no modelo ideal de funcionário burocrata. Schneider identificou e definiu quatro tipos de burocratas públicos: os políticos, os militares, os técnicos e os técnicos-políticos. Políticos são os burocratas que, embora participando do processo eleitoral, ocupam cargos importantes na administração pública. Militares são os oficiais que ocupam cargos na administração pública fora das Forças Armadas. Técnicos são os que mais aproximam-se do modelo burocrático convencional e também os menos importantes. E técnicos-políticos, aqueles que intermedeiam entre a burocracia e a política, ou seja, que são capazes de sacrificar a pureza burocrática em nome de apoio político. Todos esses burocratas, que não chegavam a um milhar no Brasil, eram homens e mulheres bem-sucedidos, ambiciosos, bem preparados tecnicamente, havendo estudado nas melhores universidades do país e do exterior. Eram todos, no momento da pesquisa, nacional-desenvolvimentistas e pró-capitalistas. Recebiam salários elevados, circulavam entre agências cada quatro a cinco anos. Eram burocratas, mas, mesmo os técnicos, eram políticos também. Embora estivessem em um regime autoritário, sabiam que o total isolamento burocrático em relação à política não é viável nem desejável. O argumento fundamental de Schneider é o de que a eficiência desse sistema burocrático informal está relacionada com sua estruturação por meio de carreiras, as quais realizam-se por nomeações pessoais. Schneider reivindica ter sido o primeiro a ter levado a suas últimas conseqüências essa "abordagem das carreiras" – eu diria "das carreiras e das nomeações" –, como uma alternativa à abordagem convencional baseada nas organizações. Em um país no qual, quando assume um novo Presidente da República, foram abertos 50 mil cargos para nomeação, estas tornam-se um fator estratégico fundamental. E se forem usadas de uma forma razoavelmente sistemática e competente, como aconteceu no Brasil, podem ser a forma, por excelência,

[15] É curioso, entretanto, observar que Schneider, que em seu estudo adotava linha semelhante ao trabalho de Peter Evans (1979) sobre a indústria petroquímica, e da aliança que então se estabelece entre a burocracia estatal, o empresariado nacional e as empresas multinacionais, não assinala, como Evans não havia assinalado, que essa burocracia desenvolvimentista e gerencial bem-sucedida pouco tinha a ver com o "burocrata weberiano".

de definir carreiras de burocratas bem-sucedidos e de estruturar o Estado. Desta forma, nomeações e carreiras, mais do que organizações, estruturam o Estado brasileiro. Conforme esclarece Schneider, "a rápida circulação burocrática enfraquece as lealdades organizacionais e aumenta a dependência nas relações pessoais, um fato que por sua vez mina as organizações formais. Alta mobilidade permite aos funcionários formular e coordenar políticas apesar da fragmentação organizacional, porque eles se importam pouco por suas agências e porque as personalidades fortes fornecem os canais alternativos de comunicação. Personalismo pode, de fato, melhorar o desempenho burocrático" (SCHNEIDER, 1991, p. 28-29). De acordo com essa abordagem, o essencial é compreender a carreira do burocrata e como ela realiza-se, com nomeações. Por meio do estudo da forma de entrada na carreira, de circulação entre as agências, das promoções e das formas de saída ou demissão, a abordagem das carreiras permite a Schneider compreender de forma sistemática e inovadora a natureza personalista e desorganizada, mas flexível e eficiente do Estado brasileiro. Embora por outras vias, Gilda Portugal Gouvêa (1994), ao analisar a reforma financeira realizada no âmbito do Ministério da Fazenda, entre 1983 e 1987, por um grande número de técnicos, entre os quais João Bastista de Abreu, Osires de Oliveira Lopes Filho, Maílson da Nóbrega e Yoshiaki Nakano, chega a conclusões semelhantes. O episódio que analisou, cujos últimos atos eu assinei como Ministro da Fazenda, foram o último grande momento da burocracia política brasileira – um grupo social que já estava em plena crise.

VI. PACTO DEMOCRÁTICO-POPULAR

Os tempos gloriosos desta alta burocracia política no poder, porém, estavam contados desde 1974 e, principalmente, de 1977. A escolha do General Ernesto Geisel para a Presidência da República (1974) e a definição do segundo PND extremamente ambicioso levam a um aprofundamento da aliança entre a burocracia política e os empresários e ao auge do prestígio do primeiro grupo, mas levam também às primeiras iniciativas do novo Presidente e do General Golbery do Couto e Silva de promover a abertura política que então é chamada de "distenção". Dessa maneira, os militares reconheciam a inevitabilidade da redemocratização, mas procuravam postergá-la com um processo de redemocratização "lento e gradual". O fato de que a economia mundial já entrara em retração desde 1973, entretanto, mostrava que esse projeto não tinha grande probabilidade de êxito e que o início da verdadeira transição democrática – uma transição demandada pela sociedade – estava à espera de uma crise. Esta chega em abril de 1977, quando o Presidente Geisel, diante de dificuldades que enfrenta em aprovar no Congresso Nacional um projeto de reforma do poder Judiciário, fecha temporariamente o Congresso e muda a Constituição por decreto. O "pacote de abril", como foi chamado, causa uma reação forte em toda a sociedade, inclusive na burguesia. Pela primeira vez, desde 1964, os empresários passam a manifestar insatisfação com o regime e a demandar o retorno da democracia. Compreendi naquela época que estava iniciando-se a transição democrática e publiquei, em 1978, sete anos antes que essa consumasse-se, o livro *O colapso de uma aliança de classes*, que previa essa transição a partir da ruptura do acordo firmado entre os empresários e os militares, que começava a ocorrer.

A transição democrática – que começa em 1977 e termina no início de 1985 – foi o resultado de um novo pacto político informal, o pacto popular-democrático de 1977 – uma coalizão política popular, porque volta a contar com os trabalhadores, mas que apresenta como grande novidade o fato de a burguesia aliar-se a eles e, mais diretamente, aos amplos setores da classe profissional, inclusive da burocracia pública, não diretamente comprometidos com o regime militar. Esta coalizão política correspondia, no plano do Estado, ao ciclo democracia e justiça social, iniciado na sociedade como uma reação ao golpe militar de 1964, da mesma forma que o pacto popular-nacional e a estratégia nacional de desenvolvimento que ele dera origem – a estratégia nacional-desenvolvimentista – correspondera, a partir de 1930, ao ciclo nação e desenvolvimento, que surgira a partir do início do século XX. O interessante desta coalizão popular e democrática é que ela forma-se antes de chegar ao poder, já em 1977, alcança o poder em 1985 e, dois anos depois, com o terrível fracasso do Plano Cruzado, entra em colapso, não obstante à generosidade de seus propósitos democráticos e sociais e o relativo êxito que obteve em lograr a redemocratização. Há muitas razões para isto, mas a principal foi o fato de a democracia ter sido alcançada em meio a uma crise econômica de gra-

vidade sem precedentes – a grande crise da dívida externa dos anos 1980 – que trazia no seu bojo o colapso da estratégia nacional-desenvolvimentista que, desde 1930, tinha o papel de instituição orientadora das decisões de investimento e, portanto, do desenvolvimento econômico do país. Esse colapso não constituiria problema se o pacto democrático-popular tivesse outra estratégia para substituí-la. Não era isto, entretanto, o que ocorria. Os empresários e os burocratas políticos que chegam ao poder em 1985 não haviam inteirado-se da gravidade da crise da dívida externa – uma crise que, além de não resolver-se, dada a resistência dos credores em realizar os prejuízos, transformara-se em uma crise fiscal do Estado – de forma que pretenderam ignorá-la e voltar às altas taxas de desenvolvimento econômico que, nos anos 1950, haviam sido possíveis com a democracia.

Os anos 1980, entretanto, eram outros, e exigiam uma nova estratégia – um novo desenvolvimentismo – coisa que os governantes não estavam preparados para adotar. Precisavam dar-se conta de que a crise da dívida externa necessitava uma negociação soberana, mas que esta só poderia ser lograda se fosse combinada com uma nova e rígida disciplina que enfrentasse a crise fiscal e com uma política de taxa de câmbio que mantivesse a economia competitiva internacionalmente. O Plano Cruzado, que o governo democrático implementa em 1986, não revelava nenhuma dessas tomadas de consciência: foi realizado sem que paralelamente iniciasse-se um processo de efetiva negociação da dívida externa, ignorou a necessidade do ajuste fiscal e deixou que a taxa de câmbio apreciada mantivesse o país nas condições de insolvência externa, que existia desde que a crise da dívida externa desencadeara-se, no início da década. Não é surpreendente, portanto, que este plano tenha fracassado tão estrondosamente e que seu fracasso tenha, além de aprofundado a crise econômica, levado ao colapso do pacto democrático-popular de 1977. O mesmo governo – o governo Sarney – continuava no poder, mas já sem efetivo poder, porque estava sem a legitimidade que o pacto político – agora ele próprio deslegitimado pelo fracasso – emprestara-lhe até então. O fracasso era fundamentalmente dos empresários industriais que tiveram um de seus principais líderes, Dílson Funaro, na chefia do Ministério da Fazenda, e da burocracia política ampliada, com origem nos estados da federação e nas universidades. Os empresários industriais, que haviam tido um papel decisivo na abertura democrática, fracassaram em assumir a liderança política do país, porque faltava também projeto e porque comprometeram-se com o Plano Cruzado. Após o seu fracasso, em vez de perceberem que estava na hora de abrir a economia para torná-la mais competitiva – e de reformar o Estado para reconstruí-lo, ao mesmo tempo em que administrava-se o câmbio e impedia-se que a tendência à sobre-apreciação inviabilizasse o desenvolvimento industrial –, insistiram, inclusive, por meio da nova organização que criam em 1988, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), em lutar contra a abertura comercial e em defender o estabelecimento de uma política industrial indefinida, com isto, mantendo-se enfraquecida politicamente. Esta estratégia não fazia sentido, dada a crise fiscal do Estado e a dimensão da dívida externa em que o país estava mergulhado. O discurso perdera começo, meio e fim. Em conseqüência, abriu-se espaço para que as idéias neoliberais e "globalistas" entrassem de roldão no país a partir da quase-hiperinflação de 1990[16]. Por outro lado, a burocracia política ampliada que ganhara poder com a transição democrática, agitava de forma populista e irresponsável a bandeira de um nacional-desenvolvimentismo que, mesmo na sua versão responsável, já estava superado pelo fato de que o estágio de desenvolvimento econômico do país já não autorizava uma política protecionista e uma intervenção do Estado promovendo poupança forçada e investindo por meio de empresas estatais. Nos dois primeiros anos do regime democrático, o novo grupo no poder ignorou a crise fiscal e a necessidade de rever a forma de intervenção do Estado na Economia. O retorno da democracia havia transformado a retomada do desenvolvimento e a realização da justiça social em uma questão de vontade. Vargas nunca pensara desta forma. Era populista no plano político, não no da política econômica. Foi só no final de seu período, nos governos Kubitschek e João Goulart, que o populismo econômico caracterizara o nacional-desenvolvimentismo; agora voltara a caracterizar o pacto democrático-popular de 1977 e o levara

---

[16] Entendo por "globalismo" a ideologia nascida da globalização que afirma a perda de autonomia e relevância do Estado no mundo moderno, em que prevaleceriam não apenas um mercado mas uma sociedade global.

ao colapso com o Plano Cruzado. Estas ilusões pareceram confirmar-se quando o Plano Cruzado, concebido com competência a partir da teoria inercial da inflação, foi deturpado de forma grosseiramente populista, e durante um ano produziu uma falsa prosperidade. Após seu fracasso, houve uma tentativa de ajuste fiscal, correção da apreciação cambial e renegociação da dívida externa pela securitização desta dívida, com um desconto durante minha passagem pelo Ministério da Fazenda (1987). Esta tentativa, entretanto, não contou com o apoio necessário do restante do governo e da sociedade brasileira, que testemunhava, perplexa, a crise do regime pelo qual tanto almejara. Em vez do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política populista no Congresso Nacional – o “Centrão” – mergulhou em 1988 e 1989 no descontrole da política econômica e, no início de 1990, na hiperinflação. O Presidente Collor, eleito no final do ano anterior, implementa imediatamente um plano de estabilização, mas este – o Plano Collor –, por não neutralizar a inércia inflacionária, fracassa, ainda que implicasse em um enorme ajustamento fiscal e monetário. Em 1991, com o início do segundo governo Collor, ou seja, com a mudança geral do ministério que ocorre e, especialmente, com a mudança da equipe econômica, a nova coalizão política liberal, conservadora e cosmopolita que estava formando-se desde o fracasso do Plano Cruzado, chega ao poder. A partir de então, o país estará sob o domínio do pacto liberal-dependente – um pacto político excludente constituído fundamentalmente pelos grandes rentistas, o setor financeiro, as empresas multinacionais e os interesses estrangeiros em relação ao Brasil. Dele passam também a ser excluídos os empresários industriais e a burocracia pública que, entre 1930 e 1986, haviam sido as duas principais classes dirigentes. Tanto uma quanto a outra haviam ficado marcadas pelo fracasso do Plano Cruzado, que as havia identificado com o protecionismo e o estatismo, as duas *bêtes noires*[17] da ideologia neoliberal que invadia o país naquele momento de forma triunfante. Com o acordo que o Brasil assina com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em dezembro de 1991, o país subordina-se formalmente à ortodoxia convencional. O território estava, naquele momento, com seu déficit público zerado, devido ao grande ajuste fiscal realizado pelo Plano Collor, mas a inflação inercial estava em torno de 20% ao mês. Para baixá-la, o novo Ministro da Fazenda eleva a taxa de juros brutalmente, esperando que, com isso – nos termos da carta de intenção assinada com o FMI –, a taxa de inflação caísse gradualmente para 2% no fim de um ano[18]. Dado, entretanto, o caráter inercial da inflação, a taxa de inflação permanece no mesmo nível, não obstante ao desaquecimento econômico e ao déficit público que a elevação da taxa de juros provoca. Dois anos depois, já no governo Itamar Franco, o Plano Real logra, afinal, neutralizar de forma heterodoxa a alta inflação inercial que penalizava o país desde 1994. A aplicação de uma estratégia que fugia aos ditames de Washington e Nova Iorque, entretanto, durou o período que foi necessário para implementar o Plano Real (primeiro semestre d 1994). Ainda no segundo semestre desse ano, a taxa de câmbio aprecia-se fortemente, e, logo em seguida, a taxa de juros é elevada a níveis estratosféricos. A macroeconomia da estagnação começava, assim, seu curso no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2007). A partir de então, sob a égide da antiestratégia de desenvolvimento econômico, que é a ortodoxia convencional, a economia brasileira cresceria lentamente, ficando sistematicamente para trás, não apenas dos demais países em desenvolvimento que adotam estratégias nacionais de desenvolvimento e realizam o *catch up*, mas também dos países ricos.

VII. CONCLUSÃO

A Reforma gerencial iniciada em 1995, além de tornar o aparelho do Estado mais eficiente, devolve à burocracia pública brasileira parte do prestígio social que perdeu em conseqüência, de um lado, do próprio colapso do regime militar, de outro, do esgotamento da estratégia nacional-desenvolvimentista. Em ambos os processos políticos, a burocracia pública teve um papel decisivo que, entretanto, foi substancialmente reduzido, a partir do momento em que o Brasil, depois da grande crise dos anos 1980, não logra substituir a estratégia nacional de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista por uma nova estratégia e volta a subordinar-se ao Norte. A burocracia pública exerce um papel importante quando a respectiva sociedade e, principalmente, a classe bur-

[17] “Bestas negras”, em francês (nota do revisor).

[18] Em 1991, Marcílio Marques Moreira substituiu Zélia Cardoso no Ministério da Fazenda.

guesa, que nela exerce papel dominante, tem uma razoável clareza sobre os objetivos a serem alcançados e os métodos a serem adotados. Entre 1930 e 1980, isto aconteceu, entremeada por uma crise na primeira metade dos anos 1960; mas, desde a grande crise dos anos 1980, o Brasil não conta mais com uma estratégia nacional de desenvolvimento, na medida em que aceitou uma anti-estratégia, que é a ortodoxia convencional exportada pelo Norte.

Há muitas causas que explicam esse desastre nacional, todas elas associadas ao fracasso do pacto popular-democrático de 1977 em conduzir o país. Esse pacto foi capaz de promover a transição democrática, deu origem a toda uma série de políticas sociais que contribuíram para diminuir um pouco a grande concentração de renda existente no país, mas não teve proposta em relação ao desenvolvimento econômico e, quando viu-se brevemente no poder, em 1985, levou o país ao grande desastre que foi o Plano Cruzado. Havia necessidade, então, de uma mudança profunda das políticas econômicas para as quais a sociedade brasileira não estava preparada. As causas imediatas da Grande crise eram a dívida externa contraída nos anos 1970 e a alta inflação inercial que decorreu do uso da indexação de preços, mas era preciso também mudar do velho desenvolvimentismo baseado na substituição de importações e nos investimentos do Estado para um novo desenvolvimentismo que concentrasse-se em tornar a Economia brasileira mais competitiva externamente por políticas macroeconômicas que combinassem estabilidade com crescimento e que garantissem aos empresários taxas de juros moderadas e, principalmente, taxas de câmbio competitivas. Esse é, essencialmente, o tema de *Macroeconomia da estagnação* (2007) cujas teses não serão repetidas neste texto.

Aqui, o que é importante assinalar é que os fatores que levaram o Brasil à demissão nacional no segundo governo Collor e à chegada ao poder de uma coalizão política intrinsecamente adversária do desenvolvimento econômico do país – o Pacto liberal-dependente – estão desaparecendo. Embora as taxas de crescimento sejam muito baixas quando comparadas com a dos demais países, a economia brasileira não vive mais o quadro de crise dos anos 1980. Por outro lado, o pressuposto de suas elites intelectuais marcadas pela teoria da dependência e pelo ciclo democracia e justiça social de que o desenvolvimento econômico estava assegurado não havendo por que se preocupar com ele perdeu qualquer base na realidade: o desenvolvimento que estava assegurado durou apenas os anos 1970. Em terceiro lugar, está ficando claro para toda a sociedade o fracasso da ortodoxia convencional aqui e em outros países como a Argentina e o México em promover o desenvolvimento econômico; quando, neste quadro, a Argentina rompe com a ortodoxia convencional e passa a adotar estratégias macroeconômicas semelhantes às dos países asiáticos (câmbio competitivo, taxa de juros moderada e ajuste fiscal rígido), passa a crescer fortemente. Em quarto lugar, a hegemonia ideológica norte-americana, que tornara-se absoluta nos anos 1990, enfraqueceu-se de maneira extraordinária nos anos 2000 devido ao fracasso da ortodoxia convencional em promover o desenvolvimento econômico e devido ao desastre que representou para os Estados Unidos a guerra do Iraque. Finalmente, nota-se entre os empresários industriais, que ficaram calados durante os anos 1990, uma nova consciência dos problemas nacionais e uma nova competência em matéria macroeconômica por parte de suas assessorias, que serão essenciais para a definição em conjunto com a burocracia pública de um novo desenvolvimentismo.

É nesse quadro mais amplo que a idéia de um novo desenvolvimentismo que oponha-se tanto ao velho desenvolvimentismo, porque este desempenhou seu papel mas foi superado, quanto à ortodoxia convencional que, sendo uma estratégia proposta por nossos concorrentes, mais neutraliza do que promove o desenvolvimento econômico, que devemos pensar o papel da burocracia pública. Por enquanto, ela continua essencialmente desorientada. Sua área econômica limita-se à racionalidade de reduzir despesas – o que é necessário, mas está longe de ser suficiente. Sua área social logrou grandes êxitos, especialmente na Saúde Pública, graças ao êxito do Sistema Único de Saúde (SUS) em estabelecer um sistema de atendimento de saúde à população universal, muito barato, e com qualidade razoável. Tem logrado também avanços na área da Educação Fundamental, em que já não existe mais um problema de quantidade, e o problema central é agora o da qualidade do ensino. E poderá ter mais avanços, na medida em que esta qualidade depende não apenas de mais treinamento dos professores, mas principalmente de novas formas de proprie-

dade e de gestão da educação. Fracassa na área do ensino universitário que, no Brasil, por ser estatal como na França e na Alemanha, ao invés de público não-estatal, como é nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, apresenta resultados altamente insatisfatórios. Na área da gestão, graças a concursos anuais para todas as carreiras do ciclo de gestão e especialmente para a dos gestores públicos, o Estado brasileiro conta hoje, na esfera federal, com uma burocracia muito melhor, mais preparada e eficiente do que geralmente imagina-se. Na esfera estadual, estão também multiplicando-se as carreiras de gestores públicos. Na área do poder Legislativo, a burocracia pública experimentou um grande avanço graças às carreiras de assessoramento criadas no Senado e na Câmara dos Deputados.

Em apenas um dos três poderes, no Judiciário, os burocratas *stricto sensu* possuem o poder final; nos demais, os políticos detêm esse poder. Desde a Constituição Federal de 1988, a autonomia da alta burocracia judicial, que inclui, além da própria magistratura, o Ministério Público e a Advocacia do Estado e a Advocacia Pública, tornou-se muito mais forte – em certos momentos, forte demais. Ocorreu um processo de gradual desvinculação da magistratura pública de uma ideologia liberal e formalista que atende aos interesses da ordem constituída; ocorreu também sua vinculação, de um lado, a seus próprios interesses corporativos, de outro, aos interesses da justiça social que animaram a carta de 1988. Entretanto, conforme Vianna, embora "parte do Estado, encravado em suas estruturas, o Judiciário como ator não está destinado a irromper como portador de rupturas a partir de um construto racional que denuncie o mundo como injusto" (VIANNA, 1997, p. 38). A lenta autonomização do Judiciário dos interesses econômicos é um fator positivo que reflete o fato de que os magistrados percebem-se como parte da classe profissional com deveres para com os pobres, em vez de fazerem parte da capitalista.

Está claro, entretanto, que toda a burocracia pública e, principalmente, a burocracia pública judicial precisa de mais controle ou responsabilização social (*accountability*). A reforma gerencial de 1965 deu um papel decisivo ao controle social, ou seja, à responsabilização da burocracia pública perante a sociedade, mas isto vem ocorrendo de maneira lenta. É visível, porém, que a democracia implica não apenas em liberdade de pensamento e eleições livres, não apenas em representação efetiva dos cidadãos pelos políticos e mais amplamente pela burocracia pública, mas significa também prestação de contas permanente por parte da burocracia pública, para permitir a participação dos cidadãos no processo político. Os quatro pilares da democracia são: liberdade, representação, responsabilização e participação. Em outro trabalho (BRESSER-PEREIRA, 2004), indicam-se três estágios históricos da democracia: a democracia de elites ou liberal, da primeira metade do século XX; a democracia de opinião pública ou social, da segunda metade do século XX, e a democracia participativa, que vai aos poucos aparecendo. No Brasil, as três formas de democracia estão presentes e embaralhadas: temos muito de democracia de elites, já somos uma democracia social, e a Constituição de 1988 abriu espaço para uma democracia participativa. Antes de chegar a ela, porém, além de melhorarmos os nossos sistemas de participação, será necessário tornar a burocracia pública mais responsabilizada perante a sociedade.

Não cremos, entretanto, que essa mudança seja possível se a sociedade brasileira não voltar a ser uma verdadeira Nação e a ter uma estratégia nacional de desenvolvimento em que este não seja apenas econômico, mas também social e político. Entre o início do século XX e 1964, a sociedade brasileira, no quadro do ciclo nação e desenvolvimento, enfatizou apenas esses dois objetivos e deixou em segundo plano a democracia e a justiça social. A partir do início dos anos 1970, um novo ciclo da sociedade começou – o ciclo democracia e justiça social, que realizou muito nessas duas direções, mas deixou de lado a nação e o desenvolvimento econômico. O grande desafio que se coloca hoje para a sociedade brasileira é o de fazer uma síntese desses dois ciclos – algo que é possível e que dará orientação e sentido para sua burocracia pública.

Luiz Carlos Bresser-Pereira (lcbresser@uol.com.br) é Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP); foi Ministro da Fazenda, Ministro da Administração e da Reforma do Estado e Ministro da Ciência e Tecnologia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH, J. D.; **PUTNAM**, R. D. **& ROCKMAN**, B. A. 1981. *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University.

BELTRÃO, H. 1984. *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro : Record.

BRESSER-PEREIRA, L. C. 1964. Origens étnicas e sociais do empresário paulista. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 3, n. 11, p. 83-103.

_____. 1970. Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira. *Visão*, São Paulo, 21.nov. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1970/70-DividirOuMultiplicar.pdf. Acesso em: 3.maio.2007. Republicado em Bresser-Pereira (2003 [1968], p. 168-178).

_____. 1977a. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo : Brasiliense.

_____. 1977b. Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 21, p. 75-110.

_____. 2003 (1968). *Desenvolvimento e crise no Brasil*. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5ª ed. São Paulo : ed. 34.

_____. 2004. *Democracy and Public Management Reform*: Building the Republican State. Oxford: Oxford University.

_____. 2007. *Macroeconomia da estagnação*. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: ed. 34.

CAWSON, A. 1986. *Corporatism and Political Theory*. Oxford: B. Blackwell.

COSTA, V. M. R. 1999. *A armadilha do Leviatã*. Rio de Janeiro : UERJ.

DINIZ, E. 1997. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.

DRUMMOND, J. A. 1986. *O movimento tenentista*. Rio de Janeiro : Graal.

EVANS, P. 1979. *The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princeton University.

FAORO, R. 1975 [1957]. *Os donos do poder*. 2ª ed. Porto Alegre: Globo.

FONSECA, P. C. D. 1989. *Vargas*: o capitalismo em construção. São Paulo: Brasiliense.

FORJAZ, M. C. S. 1978. *Tenentismo e Aliança Liberal (1927-1930)*. São Paulo: Polis.

GAETANI, F. 2005. *Public Management and Constitutional Reforms in Modern Brazil* – 1930-1998. Tese (Doutorado em Administração Pública). Universidade de Londres.

GOMES, A. C. 1994. Novas elites burocráticas. *In*: _____. (org.). *Engenheiros e economistas*: novas elites burocráticas. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.

GOUVÊA, G. P. 1994. *Burocracia e elites dominantes do país*. São Paulo : Paulicéia.

GRAHAM, L. S. 1968. *Civil Service Reform in Brazil*. Austin : University of Texas.

HOLLANDA, S. B. 1969 (1936). *Raízes do Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: J. Olympio.

IANNI, O. 1971. *Estado e planejamento econômico no Brasil* – 1930-1970. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

LAFER, C. 2002 [1970]. *JK e o programa de metas* – 1956-1961. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.

LOUREIRO, M. R. **& ABRÚCIO**, F. L. 1999. Política e democracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, out.

MARTINS, L. 1976. *Pouvoir et développement economique*. Paris : Anthropos.

_____. 1985. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

MILLS, C. W. 1960. *Listen, Yankees*: The Tevolution in Cuba. New York : Ballantine.

NUNES, E. O. 1997 (1984). *A gramática política do Brasil*. Clientelismo e insulamento burocrático. 2ª ed. Rio de Janeiro: J. Zahar.

PINHEIRO, P. S. 1978. Classes médias urbanas: formação, natureza, intervenção na vida polí-

tica. *In*: FAUSTO, B. (org.). *História geral da civilização brasileira*. V. 9: tomo III – o Brasil republicano; parte 2: Sociedade e instituições (1889-1930). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

RAMOS, A. G. 1966. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

RANGEL, I. M. 1980. Revisitando a "questão nacional". *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 27.

ROSA, V. S. 1976 (1933). *O sentido do tenentismo*. 3ª ed. São Paulo : Alfa-Ômega.

SANTOS, W. G. 1990. *Regulamentação no Brasil* : uma agenda para pesquisa. Trabalho apresentado no seminário "Regulamentação e desregulamentação econômica", realizado na Universidade Santa Úrsula. Rio de Janeiro: digit.

SCHMITTER, P. C. 1974. Still a Century of Corporatism? *Review of Politics*, v. 36, n. 1, p. 7-52.

SCHNEIDER, B. R. 1994 [1991]. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo : Sumaré.

SODRÉ, N. W. 1962. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo : Brasiliense.

THORSTENSEN, V. 1980. *O setor de bens de capital, o Estado produtor e o Estado planejador*: conflito ou cooperação? São Paulo. Tese (Doutorado em Economia de Empresas). Fundação Getúlio Vargas.

VIANNA, L. W. 1997. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro : Revan.

WAHRLICH, B. M. S. 1979. Organização governamental e administrativa, voltada para o processo de desenvolvimento nacional: o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 7-36.

_____. 1984. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 72-87.

PUBLIC BUREAUCRACY AND RULING CLASSES IN BRAZIL

Luiz Carlos Bresser Pereira

Brazil underwent industrialization and major economic development during the period that spanned 1930 to 1980 This is the period of strategic national development initiated by Getulio Vargas and taken up again after the crisis of the 1960s by the military regime that was in power. Throughout the entire period, public bureaucracy played a key role, always in consort with the industrial bourgeoisie. These two classes emerged as actors in political life as of the 1930s and –together with the workers who were minor partners – promoted the Brazilian industrial revolution. During the 1960s the radicalization of the Left and the right-wing alarmism which were both to a large extent stimulated by the Cuban revolution led to a military coup in which the bourgeoisie and the military joined interests with the United States. Nonetheless, both the bourgeoisie and public bureaucracy returned to a nationalist and developmentalist policy during the years that followed. Yet the major foreign debt crisis that took place during the 1980s led to the breaking apart of these alliances, and over the course of the decade, to the surrender to neo-liberalism coming from the North. At that moment, a disoriented public bureaucracy attempted to defend its own corporate interests. As of the 1990s, however, the sector involved itself in the State Administrative Reform of 1995; furthermore, neo-liberalism, which then became the dominant current, went on to lose its hegemony over the following decade due to failure in promoting economic development. These two facts work, on the one hand, to re-establish new republican perspectives for public bureaucracy and, on the other, suggest that the renewed alliance of public bureaucracy and industrial bourgeoisie may again be turning into the nation's route to re-establishing economic development.

KEYWORDS: bureaucracy; ruling classes; entrepreneurs; economic development.

* * *

BUREAUCRATIE PUBLIQUE ET LES CLASSES DIRIGEANTES AU BRÉSIL

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Entre 1930 et 1980, le Brésil a connu une industrialisation et un important développement économique. C'est la période de la stratégie nationale pour le développement que Getúlio Vargas a inaugurée et qui a été reprise, après la crise des années 1960, par les militaires au pouvoir. Tout au long de cette période, la bureaucratie publique, associée à la bourgeoisie industrielle, a joué un grand rôle. Ces deux classes naissent pour la vie politique dans les années 1930, et, avec les travailleurs qui s'y sont associés d'une façon moins importante, ont promu la Révolution Industrielle brésilienne. Dans les années 1960, les positions plus radicales de la gauche et l'alarmisme de droite, influencés surtout par la Révolution Cubaine de 1959, ont amené au coup d'état militaire pendant lequel la bourgeoisie et les militaires s'associent aux Etats-Unis. Cependant, la bourgeoisie et la bureaucratie publique reprennent la politique économique nationaliste et de développement économique dans les années qui se suivent. Mais dans les années 1980, la crise de la dette extérieure provoque la rupture de cette alliance et, à partir du début des années 1990, la capitulation au néolibéralisme originaire du Nord. La bureaucratie publique, alors déboussolée, se met à défendre ses propres intérêts. A partir des années 1990, pourtant, elle fait partie de la Réforme de Gestion de l'Etat de 1995. D'autre part, le néolibéralisme qui triomphait, perd son hégémonie dans les années 2000 en raison de son échec à promouvoir la croissance économique. Ces deux événements non seulement introduisent de nouvelles perspectives républicaines à l'égard de la bureaucratie publique, mais encore suggèrent qu'une nouvelle alliance entre la bureaucratie publique et la bourgeoisie industrielle puisse devenir encore une fois possible si bien que le pays se redresse économiquement.

MOTS-CLÉS: bureaucratie; classe dirigeante; entrepreneurs; développement économique.

* * *